

Antoni Peretiatkowicz

profesor Uniwersytetu poznańskiego.

*

Zagadnienia ordynacji wyborczej do Sejmu.

1. System proporcjonalny., 2. Reforma wyborcza we Francji. 3. Wielkość okręgów. 4. Repartycja mandatów. 5. Lista państwowa; 6. Ważność wyborów. 7. Ordynacja wyborcza do senatu.

1.

Że zagadnienie ordynacji wyborczej do Sejmu jest niezmiernej wagi, jest rzeczą oczywistą. Od ukształtowania ordynacji wyborczej zależy skład przyszłego Sejmu, a od składu przyszłego Sejmu zależy charakter i kierunek naszej polityki zewnętrznej i wewnętrznej.

Jednakże zasadnicze podstawy systemu wyborczego zostały już określone w naszej konstytucji. Powiada ona (art. II), iż Sejm składa się z posłów, wybranych na lat 5, w głosowaniu powszechnym, tajnym, bezpośrednim, równym i stosunkowym. Wszelkie przeto określanie przepisów ordynacji wyborczej musi się obracać w granicach powyższych pięciu właściwości. Mimo to jest wiele do rozważania i wiele kwestyj spornych, mających duże znaczenie praktyczne.

Wśród przepisów konstytucji, odnoszących się do systemu wyborczego, wywołuje częstą krytykę przyjęta w konstytucji zasada proporcjonalności wyborów. Przeciwnicy proporcjonalności twierdzą, iż wywołuje ona powstawanie zbyt licznych stronnictw, że powoduje ogromne różniczkowanie polityczne Sejmu i niemożliwość utworzenia większości sejmowej, że zasada proporcjonalności jest sprzeczna z zasadą rządów parlamentarnych, przyjętych w naszej konstytucji.

Zarzuty! te są częściowo słuszne. Ale tylko częściowo. Pamiętać bowiem należy, że system proporcjonalny może ulec pewnym korektywom, nie dopuszczającym do mandatów poselskich zbyt drobne ugrupowania polityczne. Pamiętać również należy o wielkich zaletach systemu proporcjonalnego,¹⁾

¹⁾ Por. Joseph Barthélémy, *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, 1912, oraz S. Kutrzeba, *Proporcjonalne głosowanie*, 1920.

zwłaszcza pod względem wychowawczo-politycznym. Jakkolwiek i przy tym systemie intensywność walki wyborczej może przybierać rozmiary niepożądane, w każdym jednak razie walczy się tu nie o osoby, lecz o programy polityczne. Metoda oszczerstw, paszkwilów, podejrzeń i t. d. może i tutaj występować w pewnej mierze, ale nie może odgrywać tak wielkiej roli, jak przy głosowaniu na jednostki. Wprawdzie słusznym jest zarzut, że ludność państwa polskiego przeważnie do wyboru programów politycznych jeszcze nie dojrzała, jednak właśnie wybory proporcjonalne przyczyniają się w silnej mierze do wyrobienia politycznego społeczeństwa i przygotowują je do zrozumienia znaczenia programów politycznych.

2.

Bardzo ciekawą jest próba pogodzenia systemu proporcjonalnego z zasadą większości w najnowszej reformie wyborczej we Francji z 12 lipca 1919 r.

Okręgiem wyborczym jest departament. Każdy departament wybiera tylu posłów, ile razy ma 75,000 mieszkańców, obywateli francuskich. Zgłoszenia kandydatów mogą być indywidualne lub zbiorowe (listy kandydatów). Jednakże żadna lista nie może zawierać ilości kandydatów większej, aniżeli wynosi liczba mandatów w danym okręgu.

Każdy wyborca dysponuje tylu głosami, ilu posłów posiada dany okręg wyborczy. Wyborca może na karcie głosowania umieścić dowolnych kandydatów (zgłoszonych), także kandydatów wziętych z różnych list. Jest to t. zw. system pamaszowania.

Przy repartycji mandatów pierwszą naczelną zasadą jest ta, iż każdy kandydat, który osobiście otrzymał absolutną większość głosów, jest uznany za wybranego w granicach mandatów istniejących w danym okręgu. Jest rzeczą obojętną, czy to był kandydat indywidualny, czy też kandydat umieszczony na jednej z list zgłoszonych. Widzimy tu zastosowanie zwykłej zasady większości w połączeniu z systemem listy.

Jeżeli żaden z kandydatów nie wykazał większości absolutnej, albo jeżeli wszystkie mandaty nie zostały w ten sposób rozdane, należy przystąpić do repartycji mandatów pozostałych proporcjonalnie do ilości głosów, uzyskanych przez każdą listę. W tym celu następuje określenie ilorazu wyborczego zapomocą podziału ilości głosujących (po usunięciu kartek nieważnych) przez ilość mandatów danego okręgu. Dalej następuje określenie średniej każdej

listy zapomocą podziału ilości głosów (otrzymanych przez te listy) przez ilość kandydatów odnośnych list. Następnie przydziela się każdej liście tyle mandatów, ile razy średnia tej listy zawiera iloraz wyborczy. O ileby jeszcze pozostawały mandaty, przydziela się je liście wykazującej: średnia silniejszą. W obrębie każdej listy mandaty są przydzielane kandydatom, którzy uzyskali najwięcej głosów.

Przytem pamiętać należy, że obliczanie średniej każdej listy uwzględnia wszystkie głosy uzyskane przez kandydatów danej listy, a więc także głosy uzyskane przez kandydata, który już otrzymał mandat z tytułu większości absolutnej otrzymanych głosów. Przepis ten faworyzuje większe stronnictwa.

Skoro mandaty zostały przydzielone na zasadzie większości absolutnej, to może się zdarzyć, że według ilorazu wyborczego przypadnie różnym listom więcej mandatów, aniżeli ich zostało do rozdania. Otóż ustawa przewiduje, iż w wypadku przypadania pewnego mandatu paru listom z tego samego tytułu, należy go przyznać temu kandydatowi, który uzyskał więcej głosów.

Kandydat indywidualny, który nie uzyskał większości absolutnej, wchodzi w grę przy repartycji mandatów dopiero wówczas, gdy kandydaci, należący do innych list i mający więcej głosów od niego, otrzymają mandaty.

Przedstawione powyżej prawo wyborcze miało być kompromisem- pomiędzy systemem większości a systemem proporcjonalnym. Doświadczenie wyborów (przeprowadzonych w listopadzie 1919 r.) wykazało, iż zasada proporcjonalności została w rzeczywistości w bardzo słabym stopniu zrealizowana. W 20 departamentach Francji jedna z list ogłoszonych uzyskała większość absolutną i w ten sposób została zastosowana zasada większości bez korektury. Inne listy, reprezentujące poważny procent wyborców nie mogły być wcale uwzględnione. W niektórych departamentach nieoczekiwane rezultaty dała wyżej przytoczona reguła, iż w wypadku przypadania pewnego mandatu paru listom z tego samego tytułu, należy go przyznać temu kandydatowi, który uzyskał więcej głosów. Oto przykład¹⁾

Departement Seine-et-Oise (12 posłów):	
Głosy oddane	171,398
Większość absolutna	85,700
Iloraz wyborczy	14,283

1) Przytoczony w Revue de droit public z 1920 r.

Ogłoszono 5 list:

Lista republikańska zjednoczenia narodowego	Średnia 86,425
Lista zjednoczenia lewicy	35,968
Lista partii socjalistycznej	37,4 ²
Lista republikańska obrony ekonomicznej	21,284
Lista socjalistyczna (fronda)	7,514

Lista republikańska zjednoczenia narodowego uzyskała 9 mandatów na podstawie większości absolutnej (głosów otrzymanych przez 9-iu kandydatów z pośród 12 postawionych). Oprócz tego otrzymała pozostałe 3 mandaty, na podstawie działania ilorazu wyborczego. Wprawdzie średnia listy zjednoczenia lewicy i listy partii socjalistycznej zawiera dwa razy iloraz wyborczy, a lista republikańska obrony ekonomicznej 1 raz iloraz wyborczy, mimo to nie otrzymały te ostatnie listy żadnego mandatu skutkiem działania wyżej przytoczonej zasady (faworyzowanie listy większej w razie przypadania pewnego mandatu paru listom z tego samego tytułu). W ten sposób lista republikańska zjednoczenia narodowego otrzymała wszystkie mandaty, jakkolwiek pozyskała niewiele więcej, niż połowę głosów. Proporcjonalność nie znalazła tu żadnego wyrazu.

Na terenie polskim nie możemy iść tak daleko, jak Francja, w kierunku ograniczenia zasady proporcjonalności. Byłoby to sprzeczne z konstytucją. Jednakże kwestji wielkości okręgów konstytucja nasza nie przesadza, pozostawiając zupełną kompetencję ustawom zwykłym. I sędzę, że ordynacja wyborcza do Sejmu powinna przyjąć zasadę niewielkich okręgów wyborczych. Nie tylko dlatego, że przy mniejszych okręgach wyborczych kandydaci do mandatów poselskich są lepiej znani ludności, co przy niewyrobieńszu szerokich mas nie jest pozbawione znaczenia, ale także dlatego, że przy mniejszych okręgach wyborczych bardzo drobne ugrupowania polityczne nie mają szans uzyskania mandatu, co przeciwdziała dodatnia! zbytniemu rozproszkowaniu partyjnemu w Sejmie. Okręgi wyborcze powinny liczyć około 4 mandatów, w ten sposób, by grupy polityczne, reprezentujące mniej, niż czwartą część wyborców nie wchodziły w rachubę. Natomiast przy ordynacji wyborczej do Senatu względy powyższe muszą odpaść, gdyż konstytucja przewiduje wyraźnie, iż okręgiem wyborczym dla Senatu będą poszczególne województwa.

4.

Dalszem zagadnieniem jest kwestja repartycji mandatów. Powstaje tu przede wszystkim pytanie, czy ilość mandatów ma być zależna od liczby mieszkańców dane-

go okręgu, czy też od liczby oddanych głosów? Projekt rządowy z dnia 29. lipca r. b. staje na pierwszym stanowisku. Sądzę jednak, że stanowisko drugie jest bardziej uzasadnione. Przedewszystkiem dlatego, że jest sprawiedliwsze. Przy dotychczas stosowanym systemie „liczby mieszkańców” okręgi zachodnie, oświecone, kulturalne, gdzie absencja przy wyborach jest minimalna, stają na równi pod względem ilości mandatów z okręgami wschodniemi nieoświeconemi, gdzie ludność w znacznej części nie wie nawet, jakiej jest narodowości,¹⁾ nie rozumie znaczenia wyborów i gdzie absencja przy wyborach będzie niewątpliwie bardzo znaczna. Jest rzeczą wysoce niesprawiedliwą, ażeby 10,000 głosów „Poleszuków” miało to samo znaczenie, co 20,000 głosów „Poznanczyków”. Jest rzeczą wysoce krzywdzącą, ażeby 10,000 głosów „wiejskich” miało to samo znaczenie, co 20,000 głosów „miejskich”.

Dlatego za racjonalniejszy uznać należy system „liczby głosów”, zastosowany ostatnio na terenie niemieckim, gdzie każde 60.000 głosów oddanych na pewną listę dawało prawo do jednego mandatu²⁾. System ten ułatwia również zastosowanie zasady listy państwowej.

5.

System listy państwowej może przybrać różne ukształtowanie konkretne. Na terenie niemieckim został wprowadzony przy ostatniej reformie wyborczej z 27 kwietnia 1920 r. Każde stronnictwo może wystawić, obok listy kandydatów lokalnej w okręgach poszczególnych, jeszcze listę państwową. Wyborcy głosują tylko na listy lokalne. Jednakże przy podziale głosów oddanych na listy lokalne pozostają zwykle pewne reszty głosów. Np. przy zasadzie, że 25,000 oddanych głosów upoważnia do jednego mandatu, stronnictwo A wykazuje 30,000 głosów, stronnictwo B — 40,000 głosów, a stronnictwo C — 20,000 głosów. Rezultatem tego jest, że stronnictwo A. uzyskuje 1 mandat (reszta 5,000 głosów przepada), stronnictwo B wykazuje także 1 mandat, (reszta 15,000 głosów przepada), a stronnictwo C nie uzyskuje żadnego mandatu (uzyskane 20,000 głosów przepadają).

Otóż system listy państwowej polega na tem, że te reszty głosów, które przepadają przy głosowaniach lokalnych, przenosi się na listę państwową danego stronnictwa (każdego stronnictwa), które w ten sposób uzy-

¹⁾ Przy spisie statystycznym odpowiada, że należy do narodowości „tutejszej”.

²⁾ W Polsce należałoby tę liczbę obniżyć do połowy.

skuje jeszcze pewną ilość mandatów odpowiednio do ilości pozostałych z obliczeń lokalnych głosów.

System listy państwowej posiada liczne zalety. Przyczyni się on do podniesienia poziomu umysłowego Sejmu. Pozwoli bowiem stronnictwom postawić na liście państwowej i wprowadzić do Sejmu szereg ludzi fachowych, którzy są niezbędnymi dla pracy ustawodawczej, którzy jednak mogą być nieznanymi szerszemu kołom w swoim okręgu, gdyż nie biorą udziału w agitacji politycznej i nie przemawiają na wiecach. Postawienie na liście państwowej umożliwia im pozyskanie mandatów bez względu na kwestję popularności lokalnej.

Przy systemie listy państwowej kandydaci wybrani na tej liście są wprawdzie zależni od stronnictwa, ale za to zupełnie niezależni od wyborców, którzy zwykle zabierają wiele czasu posłom swego okręgu, żądając różnych usług i popierania spraw prywatnych. Posłowie listy państwowej mogą cały swój czas poświęcić sprawom publicznym i pracy sejmowej.

Na terenie niemieckim rozszerzono system listy państwowej przez zastosowanie pewnego rodzaju listy prowincjonalnej, odnoszącej się do związku okręgów wyborczych (Wahlkreisverband). Reszty głosów, pozostałe z list «okręgowych, przenosi się najpierw na listę prowincjonalną, (która uzyskuje w ten sposób pewną ilość mandatów), a dopiero reszty głosów z listy prowincjonalnej przenosi się na listę państwową. System ten jednak jest zbyt skomplikowany i na terenie polskim niewskazany.

System listy państwowej posiada jednak pewną słabą stronę. Zastosowany bez zastrzeżeń prowadzić może do rozdrobnienia partyjnego w Sejmie. Bo nawet niewielkie ugrupowania polityczne, posiadające minimalną ilość głosów w każdym okręgu, przez zsumowanie tych głosów na liście państwowej mogą uzyskać pewną ilość mandatów. Ażeby temu przeciwdziałać, wskazaniem jest zrobić zastrzeżenie, iż na listę państwową przenosi się tylko reszty głosów tych list lokalnych, które uzyskały co najmniej jeden mandat w swoim okręgu. W ten sposób drobne ugrupowania polityczne nie będą miały szans uzyskania mandatów, co jest ważnem z punktu widzenia rządów parlamentarnych i możliwości utworzenia stałej i wyraźnej większości sejmowej.

6.

Dalsze zagadnienie ordynacji wyborczej dotyczy kwestji kontroli nad legalnością wyborów. Widzimy w te!

mierze na Zachodzie 2 systemy: angielski i francuski. System angielski polega na tym, że decyzję w kwestii ważności wyborów oddaje się w zasadzie w ręce władz sądowych. Wprawdzie Izbie gmin przysługuje również de jure samodzielne prawo unieważniania mandatów, jednakże de facto decydują w tej mierze czynniki sądowe i legalność wyborów jest bardzo dobrze strzeżona.

System francuski polega na weryfikacji mandatów przez same Izby. Każda Izba sama sędzi dokonane wybory. System ten nie daje dobrych rezultatów. Pisarze francuscy stwierdzają, że weryfikacja mandatów w parlamencie francuskim „przekształca się niekiedy w balotowanie, przy którym większość przyjmuje swoich przyjaciół, a odrzuca swoich nieprzyjaciół”¹⁾

Na terenie polskim kwestja ta jest zasadniczo uregulowana w konstytucji (art. 19), która postanawia, że Sejm sprawdza ważność wyborów niezaprotestowanych, o ważności zaś wyborów zaprotestowanych rozstrzyga Sad Najwyższy. Ordynacja wyborcza musi jednak określić normy szczegółowe, które zgodnie z ogólną zasadą konstytucji powinny iść po linii systemu angielskiego.

7.

Rozważania powyższe o ordynacji wyborczej do Sejmu odnoszą się również do ordynacji wyborczej do Senatu. Jednakże kwestja wielkości okręgów wyborczych do Senatu jest już przesądzona w konstytucji, która powiada, że każde województwo stanowi jeden okręg wyborczy* (art. 36).

Konstytucja powiada również, że w stosunku do liczby mandatów sejmowych na ilość mieszkańców liczba mandatów do Senatu wynosi czwartą część. Jednakże zbyt daleko idącym byłoby wnioskowanie, że konstytucja przepisuje podział mandatów do Sejmu i Senatu według ilości mieszkańców. Konstytucja przepisuje jedynie stosunek ilościowy senatorów do posłów sejmowych- (V* część). Powołanie się konstytucji na stosunek liczby mandatów do ilości mieszkańców oznacza jedynie supozycję faktyczną, nie zaś normę prawną. Ta supozycja faktyczna nie jest obowiązująca, bo stan faktyczny ordynacji wyborczej do Sejmu może być inny (stosunek liczby mandatów do ilości głosujących). Obowiązującą jedynie jest norma prawna, określająca stosunek ilościowy senatorów do

¹⁾ J. Barthélémy „Le gouvernement de la France”, 1919, str. 32.

posłów sejmowych (V* część). Stałoby się jej zadość przez przepis ordynacji wyborczej, że pewna ilość głosujących (np. 25,000) daje prawo do mandatu sejmowego, a czterokrotnie większa ilość głosujących (100,000) daje prawo do mandatu senatorskiego.

Szczególnie ważnym dla senatu jest postulat listy państwowej. Konstytucja bowiem nadaje Senatowi charakter raczej doradczy, skoro poprawki Senatowi mogą być obalone przez Sejm małą większością (^{11/20}). Ażeby Senat mógł tę funkcję doradczą spełnić, musi składać się z ludzi kompetentnych, z fachowców w dziedzinie pracy ustawodawczej. Takich fachowców łatwiej jest stronnictwom umieścić na liście państwowej, aniżeli na liście lokalnej, która musi liczyć się bardziej z popularnością kandydatów.

Suponuje to rozumienie charakteru i znaczenia Senatu przez nasze stronnictwa polityczne. Konstytucja bowiem jest tylko formą, a treść jej wypełni takie lub inne konkretne życie polityczne. Im wyższym będzie poziom życia politycznego, tem łatwiej będą mogły być zrealizowane zasadnicze cele przyświecające naszej konstytucji.